

# **Grenswerkers in Europa**

**een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken**

**Vereniging voor Belastingwetenschap**

**Rapport van de Commissie grenswerkers concept februari 2017**

## Voorwoord

Dit geschrift betreft een onderwerp dat enigszins afwijkt van hetgeen normaal als onderwerp van een geschrift van de Vereniging voor Belastingwetenschap kan worden verwacht, maar desalniettemin kan het als een belanghebbend en boeiend onderwerp worden gezien, namelijk de positie van de grenswerker. De Vereniging voor Belastingwetenschap heeft op 13 februari 2014 de commissie ingesteld met als opdracht die positie te onderzoeken, waarbij niet alleen fiscale aspecten, maar ook de sociaalverzekeringsrechtelijke en de pensioenrechtelijke aspecten ingebed in de context van belastingverdragen en het EU-recht, dienen te worden onderzocht. Deze gezamenlijke aanpak door de verschillende disciplines is een moeilijk maar noodzakelijk proces om de grenswerkersproblematiek en eventuele oplossingen in kaart te brengen. De diversiteit bracht soms in de commissievergaderingen uiteenlopende standpunten voort, hetgeen de discussies in de vergadering soms ingewikkeld, maar boeiend maakte. Wij hopen dat de constructieve discussies, zoals deze binnen de commissie tussen fiscalisten en sociale deskundigen plaatsvonden, ook te zijner tijd bijvoorbeeld binnen de OESO respectievelijk Europese Commissie gevoerd kunnen worden.

Enkele van de eerste problemen die wij als commissie tegenkwamen is de definitie van grenswerker en de juiste aantallen van grenswerkers. Grenswerkers kunnen in eerste instantie worden gedefinieerd als personen die hetzij als werknemer, hetzij als zelfstandige aan de ene kant van de grens wonen en aan de andere kant werken en in beginsel dagelijks of ten minste één keer per week terugkeren naar hun woonstaat. Was het voorheen nog enigszins eenvoudig omdat een persoon alleen door fysieke verplaatsing aan de andere kant van de grens kon werken, heden ten dage neemt grensarbeid door de toegenomen mobiliteit en de ontwikkeling van nieuwe communicatievormen diverse vormen aan. Inherent daaraan neemt ook de ingewikkelde problematiek toe.

Het onderzoek is beperkt tot de Europese Unie. In het geschrift zal niet alle regelgeving inclusief belastingverdragen van de desbetreffende EU-lidstaten worden behandeld, maar worden de uitgangspunten en beginselen van diverse grensoverschrijdende werkrelaties weergegeven. Het geschrift beoogt dan ook niet een compleet overzicht te geven van bijvoorbeeld alle belastingverdragen die de EU-lidstaten met elkaar hebben gesloten. In het rapport zal de focus met name gericht zijn op de Nederlandse relatie met naburige staten zoals België en Duitsland. Maar veel van de beschreven problematiek zal juist door de toepassing van de internationale en/of Europeesrechtelijke regels zich ook in de andere lidstaten voordoen.

De doelstelling is te inventariseren met welke problemen grenswerkers te maken hebben en op welke wijze die problemen zijn op te lossen. De oplossing dient bij voorkeur via belastingverdragen, een richtlijn, verordening of mededeling van de Europese Commissie te geschieden. Bij de door de commissie geformuleerde aanbevelingen geven we aan tot wie zij zijn gericht. De aanbevelingen worden door alle commissieleden gedragen.

De commissie heeft voor haar onderzoek gekozen voor een thematische aanpak. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de actieve en (tijdelijke) inactieve werknemer of zelfstandige, waarbij de nadruk ligt op de werknemer, om de eenvoudige reden dat deze veel beter in beeld is dan een grensoverschrijdende zelfstandige. Bij deze thematische aanpak komen de toepasselijke regels inzake belasting- en premieheffing aan de orde komen. Ter illustratie zullen concrete toepassingen (voorbeelden) worden vermeld.

Het rapport is geschreven onder verantwoordelijkheid van:

- G.J.C. Essers, voormalig adviseur vrij verkeer van werknemers van Ria Oomen (EP) en voormalig Eures-adviseur FNV
- mr.dr.s. P.H. Schonewille RA, Europese Commissie DG Taxes
- drs. J.J.G. Sijstermans, specialist loonheffingen, Belastingdienst Zeer Grote Ondernemingen, Kantoor Maastricht, auteur en docent
- mw.mr. T. Theele, juridisch beleidsadviseur, Sociale verzekeringsbank
- H. van der Most, senior juridisch beleidsadviseur, Sociale verzekeringsbank
- mr. H. de Vries, senior tax manager, Deloitte Global Employer Services
- mw. mr.dr. M.J.G.A.M. Weerepas (voorzitter), universitair hoofddocent en verbonden aan de Capaciteitsgroep belastingrecht, het Maastricht Center for Taxation en Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and mobility (ITEM)

Ik dank alle commissieleden voor hun inzet en mondelinge en schriftelijke bijdragen.

De kopij is afgesloten op 15 januari 2017.

Mr.dr. M.J.G.A.M. Weerepas

Maastricht, februari 2017

## Inhoudsopgave

### 1. Inleiding

- 1.1. Inleiding
- 1.2. Toepasselijke regelgeving belastingheffing en sociale zekerheid grenswerkers
- 1.3. Definitie grenswerker
- 1.4. Belasting of premie?
- 1.5. Grensarbeid in cijfers
- 1.6. Commissies grensarbeid

### 2. Huidig speelveld grenswerker

- 2.1. Inleiding
- 2.2. Bilaterale belastingverdragen
- 2.3. Europese maatregelen
- 2.4. Belangrijke Europese jurisprudentie
  - 2.4.1. Belastingrecht en enige vrijheden
  - 2.4.2. Sociale zekerheid

### 3. Woon- en verblijfplaatsbepaling natuurlijke persoon/zetel of vestigingsplaats onderneming

- 3.1. Inleiding
- 3.2. Woonplaats algemeen
- 3.3. De woonplaats vanuit Unierechtelijk perspectief
- 3.4. Naar de omstandigheden beoordeeld
- 3.5. Terugkeer binnen één jaar en andere ficties
- 3.6. De woonplaats van buitenlandse werknemers
- 3.7. Naar het buitenland uitgezonden employés
- 3.8. 'Zwervenden'
- 3.9. De bewijslast met betrekking tot de woonplaats
- 3.10. Studenten, rechtspersonen onder Verordening nr. 883/2004

### 4. De actieve grenswerker: fiscaal en sociaal

- 4.1. Inleiding
- 4.2. Toewijzingsregels fiscaliteit
  - 4.2.1. OESO-Modelverdrag en belastingverdragen: toewijzing heffingsbevoegdheid inzake zelfstandige arbeid
  - 4.2.2. OESO-Modelverdrag en belastingverdragen: toewijzing heffingsbevoegdheid inzake niet-zelfstandige arbeid
    - 4.2.2.1. Minder dan 183 dagen in de werkstaat verblijven
    - 4.2.2.2. De beloning wordt niet betaald door of namens een werkgever die in de werkstaat woont of is gevestigd
    - 4.2.2.3. De beloning komt niet ten laste van een vaste inrichting of vast middelpunt
    - 4.2.2.4. Salary split
    - 4.2.2.5. Grensarbeid
      - 4.2.2.5.1. Algemeen
      - 4.2.2.5.2. Woon- of werkstaatheffing?
  - 4.2.3. OESO-Modelverdrag en belastingverdragen: toewijzing heffingsbevoegdheid inzake directeursbeloningen

- 4.2.4. Enige loonbestanddelen en faciliteiten
  - 4.2.4.1. Algemeen
  - 4.2.4.2. 30%-regeling
  - 4.2.4.3. Ontslagvergoedingen
- 4.3. Mogelijke problemen voor grenswerkers die grensoverschrijdend werken
  - 4.3.1. Gemis van fiscale aftrekposten door werken in een andere staat
  - 4.3.2. Kwalificerende buitenlandse belastingplicht
    - 4.3.2.1. Positie van niet-werkende partner van grenswerker
  - 4.3.3. Compensatieregelingen door woonstaat
  - 4.3.4. Tussenconclusie
- 4.4. Toewijzingsregels sociale zekerheid/premieheffing
  - 4.4.1. Inleiding
  - 4.4.2. Beschrijving toewijzingsregels
  - 4.4.3. Substantieel gedeelte van de werkzaamheden
  - 4.4.4. Detachering en 'social dumping'
- 4.5. (Gebrek) samenhang toewijzingsregels specifieke groepen
  - 4.5.1. Inleiding
  - 4.5.2. Werknemers in het internationaal beroepsgoederenvervoer
  - 4.5.3. Telewerkers
  - 4.5.4. Grensoverschrijdende leraren
  - 4.5.5. Zelfstandigen
- 4.6. Payrolling
  - 4.6.1. Payrolling vanuit nationaal perspectief
  - 4.6.2. Payrollbedrijf, werkgeverschap en Verordening nr. 883/2004
  - 4.6.3. Synthese payrolling
- 4.7. Conclusie

## 5. Inactieve grenswerker: fiscaal en sociaal

- 5.1. Inleiding
- 5.2. Geen harmonisatie sociale zekerheid
- 5.3. Inactieve personen, die in deeltijd als grenswerker gaan werken
- 5.4. Zorgverzekering inactieve personen
  - 5.4.1. Inactieve gezinsleden van grenswerkers: zorgverzekering
  - 5.4.2. Discoördinatie zorgbijdragen en belastingheffing gepensioneerden
  - 5.4.3. Prestaties bij langdurige zorg
  - 5.4.4. Nabestaanden van verdragsgerechtigden
- 5.5. Uitkeringen bij ziekte en ouderschap
  - 5.5.1. Discoördinatie premie en belastingheffing bij ziekte- en ouderschapsuitkeringen
  - 5.5.2. Gebrek aan afstemming tussen arbeidsrechtelijke loondoorbetalingen bij ziekte en sociale ziekte-uitkeringen
- 5.6. Uitkeringen bij invaliditeit/arbeidsongeschiktheid
  - 5.6.1. Problemen met betrekking tot de mate van arbeidsongeschiktheid (invaliditeitsgraad)
  - 5.6.2. Problemen met betrekking tot het verschil in duur van de wachttijd bij arbeidsongeschiktheidsuitkeringen
- 5.7. Uitkeringen bij volledige werkloosheid grensarbeiders
- 5.8. Gezinsbijslagen

- 5.8.1. Inleiding
- 5.8.2. Socialezekerheidscoördinatie van gezinsbijslagen
- 5.8.3. Eenvoudige regels?
- 5.8.4. Gezinsuitkering: in alle soorten en maten?
- 5.8.5. Fiscaliteit en gezinsuitkeringen
- 5.9. Uitkeringen bij ouderdom/overlijden: flexibilisering
- 5.10. Samenhang fiscale en sociale heffingen over pensioenen en (ouderdoms)uitkeringen
  - 5.10.1. Belastingheffing over pensioenen en sociale zekerheidsuitkeringen
  - 5.10.2. Premieheffing over pensioenen en sociale zekerheidsuitkeringen
  - 5.10.3. Discoördinatie belasting- en premieheffing gepensioneerden: oplossingen
- 5.11. Enige overige problemen met betrekking tot opbouw en overdracht van pensioenen
- 5.12. Pensioenen in de EU-context
  - 5.12.1. (Ouderdoms- en nabestaandenpensioenen (tweede pijler) EET, TEE, ETT, TTE, ET en TTT
  - 5.12.2. EU-pensioenbelastingwetgeving onwaarschijnlijk
  - 5.12.3. Grote verschillen tussen de lidstaten
  - 5.12.4. Grensoverschrijdende premiebetalingen
  - 5.12.5. Grensoverschrijdende overdracht van pensioenkapitaal
  - 5.12.6. De uitkeringsfase
  - 5.12.7. Pan-Europese pensioenfondsen in de praktijk
  - 5.12.8. Pan-Europese pensioeninstelling voor onderzoekers
  - 5.12.9. Levensverzekeraars
  - 5.12.10. Conclusie

## 6. Slotbeschouwing en overzicht aanbevelingen

### Bijlagen